



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-18-01/2013
P/13/066

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/066 – Efekty kształcenia w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Janusz Zygiert, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86774 z dnia 21.08.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Katowicach ¹ , ul. Jagiellońska 25, 40-042 Katowice. Regon 6473113
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Faber, Śląski Kurator Oświaty ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości,³ działalność Kuratorium Oświaty w zbadanym zakresie, tj. realizacji przez Kuratora zadań związanych z zapewnieniem efektywnego i skutecznego nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych

Uzasadnienie oceny ogólnej

W regulaminach organizacyjnych, obowiązujących w Kuratorium Oświaty w okresie objętym kontrolą, tj. w latach szkolnych od 2010/2011 do 2012/2013, prawidłowo określono zadania z zakresu sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami, realizowane przez poszczególne komórki organizacyjne. Regulaminy zawierały wykazy szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu Kuratora, co było zgodne z obowiązującym przepisem prawa⁴.

Plany nadzoru pedagogicznego, w tym w zakresie oceny spełniania przez szkoły niepubliczne, które uzyskały uprawnienia szkoły publicznej, warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵, zrealizowano w pełni, a wizytatorzy przeprowadzający z upoważnienia Kuratora ewaluację w szkołach i placówkach posiadali wymagane kwalifikacje.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niezapewnieniu odpowiedniej liczby etatów pracowników przeprowadzających ewaluację lub kontrole w szkołach i placówkach oświatowych. W latach 2010/2011 – 2012/2013 (do 7 marca) pracownicy ci realizowali te zadania w dwukrotnie większej liczbie szkół i placówek, w stosunku do norm określonych w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji

¹ Zwane dalej „Kuratorium Oświaty”.

² Powołany przez Wojewodę Śląskiego z dniem 16 czerwca 2008 r., zwany dalej „Kuratorem”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ § 5 ust.2 pkt 4 z dnia 29 grudnia 1998 r. rozporządzenia w sprawie organizacji kuratoriów oświaty Dz. U. nr 164, poz. 1169 ze zm. zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie organizacji kuratoriów oświaty”.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm., zwana dalej „ustawą u.s.o.”.

Narodowej z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur (w brzmieniu obowiązującym do 7 marca 2013 r.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja kuratorium oświaty w zakresie sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych.

Opis stanu faktycznego

1. W latach szkolnych: 2010/2011, 2011/2012i 2012/2013 Kurator Oświaty nadzorował odpowiednio 2896, 2893 i 2875 szkół i placówek dla dzieci i młodzieży, w tym w kolejnych latach 210, 224 i 249 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi⁶ obowiązującymi w Kuratorium w latach objętych kontrolą, zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami, obejmujące m.in. ewaluacje i kontrole, należały do obowiązków funkcjonujących w strukturze organizacyjnej Kuratorium pięciu Delegatur⁷ oraz Wydziału Nadzoru nad Przedszkolami, Szkołami i Placówkami⁸. Realizację nadzoru pedagogicznego koordynował Wydział Strategii i Nadzoru Pedagogicznego.

Wykazy szkół i placówek podlegających nadzorowi pedagogicznemu Kuratora – zgodnie z wymogami § 5 ust.2 pkt 4 z dnia 29 grudnia 1998 r. rozporządzenia w sprawie organizacji kuratoriów oświaty – stanowiły załączniki regulaminów organizacyjnych Kuratorium (w formie elektronicznej na dyskach CD).

(dowód: akta kontroli str. 4 – 34)

2. Liczba pracowników zatrudnionych w Kuratorium na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych, w latach objętych kontrolą uległa zmniejszeniu. Pomimo, że w badanym okresie zmniejszyła się również o 21 liczba szkół i placówek objętych nadzorem Kuratora, to wzrosła liczba szkół i placówek przypadająca na jednego pracownika zatrudnionego na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych.

W roku szkolnym 2010/2011 na ww. stanowiskach zatrudnionych było 160 osób, 158 w roku następnym i 146 osób w roku 2012/2013. Z powyższego wynika, że na jednego pracownika przypadało w kolejnych latach łącznie 29 i 32 szkół i placówek, w tym 1,3;1,4 i 1,7 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, tj. ponad dwukrotnie więcej od norm określonych w przepisach, obowiązujących do 7 marca 2013 r.

W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lutego 2013 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie organizacji kuratoriów oświaty oraz zasad tworzenia ich delegatur⁹, nie określono liczby szkół i placówek przypadających na jedną osobę zatrudnioną w Kuratorium na stanowisku, na którym są wymagane kwalifikacje pedagogiczne.

(dowód: akta kontroli str. 34)

3. Liczba pracowników wykonujących poszczególne zadania w ramach nadzoru pedagogicznego zmieniała się w poszczególnych latach. Wzrosła liczba

⁶ Z roku 2010, 2011, 2012, 2013 zatwierdzonymi przez Wojewodę Śląskiego.

⁷ W Bielsku-Białej, Częstochowie, Gliwicach, Rybniku i Sosnowcu, a do roku szkolnego 2011/2012 w Bytomiu.

⁸ obejmujący miasta na prawach powiatu: Katowice, Chorzów, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Piekary Śląskie i Tychy oraz powiat bieruńsko-lędzki.

⁹ Dz. U. z dnia 21 lutego 2013 r. Nr 245.

pracowników przeprowadzających ewaluacje i wynosiła 45 osób w roku 2010/2011, 67 w 2011/2012 i 90 osób w roku 2012/2013. Zmniejszyła się natomiast liczba pracowników przeprowadzających kontrole i wspomaganie szkół. I tak, w roku 2010/2011, kontrole przeprowadzało 106 pracowników, 84 w roku 2010/2011 i 53 w roku 2012/2013, natomiast wspomaganie szkół realizowało 9 osób w roku 2010/2011, 7 w roku 2011/2012, a w roku 2012/2013 w Kuratorium nie powierzono zadań z zakresu wspomagania żadnemu pracownikowi. Należy zwrócić uwagę, że Kuratorium wykonuje zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego wskazane przez Ministra Edukacji Narodowej. Nie stwierdzono niewykonania tych zadań przez Kuratorium.

Liczba szkół i placówek przypadająca przeciętnie na jedną osobę przeprowadzającą ewaluacje wynosiła w kontrolowanym okresie 64, 43 i 32. Na jedną osobę przeprowadzającą kontrole przypadało 27, 34 i 54 szkoły i placówki, a na osoby wykonujące zadania z zakresu wspomagania przypadało 321 i 413 szkół i placówek.

(dowód: akta kontroli str. 34,)

Według wyjaśnienia Kuratora, w ramach modernizacji nadzoru pedagogicznego na podstawie wspólnego projektu Ministra Edukacji Narodowej i Uniwersytetu Jagiellońskiego zwiększa się udział ewaluacji w stosunku do wspomaganie i kontroli. W Kuratorium Oświaty wizytator ds. wspomaganie pełnił rolę koordynatora z uwagi na fakt, że realizacja zadań kuratora jest w każdym aspekcie wspomaganie pracy szkół i placówek.

(dowód: akta kontroli str. 144 - 145)

4. Wizytatorzy (zbadano zaświadczenia o ukończonych szkoleniach 10 osób), którzy przeprowadzali ewaluacje w szkołach lub placówkach posiadali odpowiednie kwalifikacje i spełniali wymogi określone w § 23 ust. 3 rozporządzenia z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego¹⁰. Dwukrotnie w kontrolowanym okresie (w 2010 r. i w 2012 r.) odbyli szkolenia w zakresie ewaluacji, organizowane na zlecenie Ministra Edukacji Narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 84 – 105)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W latach szkolnych 2010/2011 – 2012/2013 w Kuratorium Oświaty nie spełniono wymogu określonego w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji kuratoriów oświaty. Zgodnie z ww. przepisem (w brzmieniu obowiązującym do 7 marca 2013 r.) liczbę etatów pracowników zatrudnionych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych ustala się z uwzględnieniem zasady, że na jeden etat nie może przypadać więcej niż 14 szkół i placówek oświatowych. Ww. wskaźnik przekroczone w kolejnych latach objętych kontrolą (do 7 marca 2013 r.) o 14,7; 15,8 i 18,1 szkół i placówek

Według wyjaśnienia Kuratora Oświaty, powyższa sytuacja była spowodowana limitem zatrudnienia określonym w ustawie budżetowej, który uniemożliwiał zatrudnienie większej liczby pracowników. Kurator Oświaty wyjaśnił też, że dla realizacji ww. przepisu liczba pracowników pedagogicznych Kuratorium musiałaby wynosić 328 osób. Ponadto w wyjaśnieniu podano, że ze względu na wysokość wynagrodzeń w Kuratorium, obserwuje się fluktuację zatrudnienia i nabór nowych pracowników na miejsca osób, które rozwiązały stosunek pracy

¹⁰ Dz. U. Nr 168 poz. 1324 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie nadzoru pedagogicznego”.

jest mniejszy niż wynikałoby to z możliwości zatrudnienia. W latach 2010 – 2013 stosunek pracy rozwiązało 57 osób a przyjęto w postępowaniu kwalifikacyjnym 33 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 141 - 144)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Kuratora Oświaty w zbadanym zakresie.

2. Skuteczność sprawowanego nadzoru pedagogicznego nad szkołami niepublicznymi o uprawnieniach szkół publicznych.

Opis stanu faktycznego

1. Kurator opracował na lata szkolne 2010/2011, 2011/2012 i 2012/2013 plany nadzoru pedagogicznego. Plany te zgodnie z § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego były podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych Kuratorium przed dniem 31 sierpnia roku poprzedzającego rok szkolny, w którym ma być przeprowadzona ewaluacja lub kontrola.

(dowód: akta kontroli str. 134 - 136)

Kuratorium w kontrolowanym okresie zrealizowało w pełni zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego określone przez Ministra Edukacji Narodowej w założeniach do planu nadzoru pedagogicznego. W roku szkolnym 2010/2011 zrealizowano w 17 szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w tym: w dwóch szkołach przeprowadzono ewaluację, w jednej kontrolę i w 14 monitorowanie. W roku 2011/2012 nadzorem objęto 36 szkół, w tym w 24 szkołach przeprowadzono ewaluację i w 12 szkołach monitorowanie. Kontroli w tym roku nie przeprowadzano. W roku 2012/2013 nadzorem objęto 30 szkół, w tym w 11 przeprowadzono ewaluację, w 8 kontrole i w 11 monitorowanie.

Plany nadzoru pedagogicznego Kuratorium na lata objęte kontrolą zawierały zadania i typy szkół (bez podania danych liczbowych) określone w założeniach do tych planów przekazane przez Ministra Edukacji Narodowej.

Szczegółowe zestawienia z losowego przydziału wizytatorom szkół i placówek do planowej ewaluacji i kontroli przekazywano do delegatur i Wydziału Nadzoru nad przedszkolami, szkołami i placówkami Kuratorium.

(dowód: akta kontroli str. 35 - 37106 – 116, 172 – 197)

2. W latach 2010/2011 – 2012/2013 uprawnienia szkół publicznych uzyskało 313 szkół niepublicznych, w tym 61 szkół dla dzieci i młodzieży. Spełnienie wymogów określonych w art. 7 ust. 3 u.s.o. sprawdzono we wszystkich ww. szkołach dla dzieci i młodzieży. Zgodnie z wymogiem określony w art. 85 ust. 2 u.s.o., kontrole w tym zakresie przeprowadzono w ciągu 6 miesięcy od dat rozpoczęcia działalności przez szkołę (poszczególne kontrole przeprowadzono w okresie od ponad 3 do ponad 5 miesięcy od rozpoczęcia działalności)

(dowód: akta kontroli str. 137 – 139)

3. W okresie objętym kontrolą Kurator nie wydawał, na podstawie art. 33 ust. 8 u.s.o., organom prowadzącym szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych zaleceń wynikających z czynności nadzoru pedagogicznego.

(dowód: akta kontroli str. 38)

4. W kontrolowanym okresie Kurator nie występował do organu ewidencyjnego o cofnięcie szkole niepublicznej uprawnień szkoły publicznej dla dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 38)

5. W latach 2010 – 2013 (do zakończenia kontroli tj. do 11 września) do Kuratora wpłynęło 30 skarg (w kolejnych latach: 8; 12; 6 i 4) na funkcjonowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w tym odpowiednio 6, 7, 6 i 4 skargi dotyczące szkół dla dzieci i młodzieży.

Na podstawie badania wybranych losowo 5 skarg stwierdzono, że trzy skargi rozpatrzono i załatwiono w terminie 30 dni po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego tj. zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹. W dwóch przypadkach – z uwagi na konieczność zebrania dodatkowych wyjaśnień - skargi załatwiono w okresie dłuższym, tj. 56 i 62 dni od daty ich wpływu, informując skarżących zgodnie z art. 36 § 1 ww. ustawy o przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy .

(dowód: akta kontroli str. 79 – 83)

3. Realizacja przez kuratora oświaty kierunków nadzoru pedagogicznego określonych przez Ministra Edukacji Narodowej.

Opis stanu faktycznego

1. Minister Edukacji Narodowej w założeniach do planu nadzoru pedagogicznego w roku szkolnym 2012/2013 ujął zadanie przeprowadzenia kontroli pn. „Spełnianie warunków określonych w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przez niepubliczną szkołę podstawową o uprawnieniach szkoły publicznej”. Kuratorium przeprowadziło taką kontrolę w 8 szkołach realizując przyjęty plan.

Poza powyższą kontrolą, Minister Edukacji Narodowej w latach 2010/2011 – 2012/2013 w założeniach do planu nadzoru pedagogicznego nie wskazywał szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych do ujęcia ich planach nadzoru pedagogicznego w zakresie ewaluacji, kontroli i wspomagania. Mimo to Kuratorium w latach objętych kontrolą zrealizowało:

a) ewaluację całościową (w roku szkolnym 2010/2011) w jednej szkole. (ewaluacja ta miała charakter szkoleniowy dla osób, które zdobywały uprawnienia ewaluatorów). Zrealizowano również ewaluację problemową „Procesy zachodzące w szkole lub placówce” w jednej szkole. Ponadto przeprowadzono jedną kontrolę w obszarze „Zgodność organizacji indywidualnego nauczania na podstawie wydanych orzeczeń z obowiązującymi przepisami prawa” w liceum ogólnokształcącym,

b) w roku szkolnym 2011/2012 ewaluację całościową przeprowadzono w trzech szkołach, a ewaluacje problemowe: „Efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej przedszkola, szkoły lub placówki” oraz „Zarządzanie szkołą” zrealizowano odpowiednio w 19 i dwóch szkołach,

c) w roku szkolnym 2012/2013 w 11 szkołach zrealizowano ewaluację całościową, w tym jedna ewaluacja miała charakter szkoleniowy.

(dowód: akta kontroli str. 35 – 37)

Z wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Nadzoru Pedagogicznego wynika, że realizując założenia do opracowania planu nadzoru pedagogicznego Ministra Edukacji Narodowej na rok szkolny 2012/2013, w Kuratorium przyjęto, iż w przeprowadzonej ewaluacji całościowej mieszczą się elementy ewaluacji problemowych jak: „Efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej”, „Zarządzanie”, „Procesy

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267

zachodzące w placówce/szkole”, „Funkcjonowanie w środowisku lokalnym” przekazane w ww. założeniach. Według tego wyjaśnienia, zgodnie z § 2 ust. 7 rozporządzenia z dnia 7 października, przez ewaluację całościową należy rozumieć ewaluację zewnętrzną przeprowadzaną w zakresie wszystkich obszarów wymienionych w § 7 ust. 1 tego rozporządzenia, i ewaluacje zaplanowane i zrealizowane w roku szkolnym 2012/2013 obejmowały swoim zakresem wszystkie obszary tj. efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności szkoły; procesy zachodzące w szkole; funkcjonowanie szkoły w środowisku lokalnym, w szczególności w zakresie współpracy z rodzicami uczniów; zarządzania szkołą.

(dowód: akta kontroli str. 147 - 148)

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 9 października 2013 r.

Kontroler
Janusz Zygiert
Specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
z up. Wicedyrektor

Przemysław Fedorowicz